Faculdade IBMEC – MG

A interdição da grande estratégia: O declínio da política externa brasileira e suas implicações para a defesa nacional.

Este trabalho apresenta elementos para o debate acerca da Grande Estratégia, Política Externa e Política de Defesa brasileiras de 1990 a 2018.

Resumo

O presente artigo pretende discutir o declínio da política externa brasileira e suas implicações para a construção de uma grande estratégia do país, no período entre 1990 e os dias atuais. Propõe-se uma discussão a respeito da fragmentação da política externa brasileira, ao longo do tempo, ocasionada pela troca de governos e descontinuidade na Política de Estado. Faz-se também uma análise crítica acerca das implicações político-diplomáticas da auto-suspensão do Brasil da UNASUL, possíveis repercussões para a inserção internacional do país e as limitações geradas para a criação de uma grande estratégia nacional.

Abstract

The present article aims to discuss the decline of Brazilian foreign policy and the implications for the construction of a great strategy of the country, between 1990 and the nowadays. It is proposed a discussion about the fragmentation of Brazilian foreign policy, over time, caused by the exchange of governments and discontinuity in State Policy. There is also a critical analysis of the politico-diplomatic implications of the brazilian output of UNASUL, possible repercussions for the country's international insertion, and the limitations generated for the creation of a national great strategy.

Palavras-chave: Brasil, Política Externa; UNASUL; Política de Defesa; Grande Estratégia
Keywords: Brazil, Foreign Policy; UNASUL; Defense Policy; Great Strategy

Professor Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis

Alunos:
. Iago Luis Torquato Duarte
Graduando do 4° Período em Direito - Ibmec MG
. Lucas Pablo Ramos Caetano
Graduando do 6º Período de Relações Internacionais - Ibmec MG
. Marcella Shinkawa Cassini
Graduanda do 6º Período de Relações Internacionais - Ibmec MG
. Maria Brizola
Graduanda do 8º Período de Relações Internacionais - Ibmec MG
. Paula Garcia Barreto
Graduanda do 5º Período de Relações Internacionais - Ibmec MG

Faculdade Ibmec

A interdição da grande estratégia: O declínio da política externa brasileira e suas implicações para a defesa nacional.

Professor Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis
Alunos:
Iago Torquato
Lucas Caetano
Marcella Shinkawa
Maria Brizola
Paula Garcia

Resumo

O presente artigo pretende discutir o declínio da política externa brasileira e suas implicações para a construção de uma grande estratégia do país, no período entre 1990 e os dias atuais. Propõe-se uma discussão a respeito da fragmentação da política externa brasileira, ao longo do tempo, ocasionada pela troca de governos e descontinuidade na Política de Estado. Faz-se também uma análise crítica acerca das implicações político-diplomáticas da auto-supensão do Brasil da UNASUL, possíveis repercussões para a inserção internacional do país e as limitações geradas para a criação de uma grande estratégia nacional.

Palavras-chave: Brasil, Política Externa; UNASUL; Política de Defesa; Grande Estratégia

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui por recorte geográfico a América do Sul, em especial o Brasil. O escopo temporal trabalhado será a análise da Grande Estratégia brasileira a partir da política externa desde a década de 1990 até os dias atuais, abrangendo os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer e seus respectivos posicionamentos perante a política externa e política de defesa.

O objetivo principal é analisar eventuais descontinuidade e contradições da política externa, no período citado e seus impactos na projeção de poder e produção de uma grande estratégia brasileira.

A trajetória recente da política externa brasileira será articulada em conjunto com a política de defesa do país. Serão analisadas o ambiente de contradições da política externa do país, devido às mudanças de governo e dificuldade de compreensão dos atores estatais quanto a relevância do planejamento conjunto entre os tomadores de decisão nos âmbitos da política externa e de defesa, sendo a última imprescindível para efetivo e eficiente alcance das metas de longo prazo do país.

O artigo se propõe a discutir as possibilidades para a criação de uma Grande Estratégia brasileira, que vincule áreas como economia, diplomacia, política e defesa, bem como os seus prospectos de êxito, em um ambiente regional e global de grandes transformações.

2 A GRANDE ESTRATÉGIA: CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

O conceito de Grande Estratégia, sua construção e aplicação, principalmente em um cenário pós-Guerra Fria, se tornou um dos temas mais relevantes acerca da política externa na disciplina das Relações Internacionais. Polos acadêmicos de todo o mundo, universidades como Yale, Columbia e Duke, debatem o conceito e construíram programas de pesquisa em áreas afetas à temática[1].

Apesar de muito utilizado e invocado no campo da formulação de política externa, o conceito de Grande estratégia ainda é pouco explorado, mal definido e muitas vezes contraditório (BRANDS, 2014). Ainda de acordo com Brands (2014), há diversas críticas acerca da formulação do conceito de Grande Estratégia, sobre a sua utilidade e aplicabilidade, culminando frequentemente em discussões confusas e pouco esclarecedoras.

Pode-se atribuir a Grande Estratégia a crucial função de estruturar o arcabouço intelectual da Política Externa (BRANDS, 2014). A formulação da Política Externa e sua aplicação fidedigna já é uma tarefa árdua, devido à complexidade e dinamismo do Sistema Internacional e as limitações do conhecimento difuso dos homens, formuladores das mesmas. Por esse motivo a implementação correta da Grande Estratégia é, obviamente, essencial para o bom funcionamento do governo, mas para alguns autores é quase uma utopia.

O conceito prógono de Grande Estratégia se deu na Inglaterra pós-Primeira Guerra Mundial e era utilizado para objetivar o conjunto de estratégias e formas de poder que permitiam um Estado alcançar a vitória em caso de guerra (BRANDS, 2014). No entanto, vencer uma guerra não se resume a estratégia empregada para vencer batalhas. O conceito de Grande Estratégia, posteriormente passou a englobar atividades militares e não militares para subjugar o oponente, como a diplomacia, gerar recursos econômicos

[1] Em Columbia o programa de armas nucleares e grande estratégia, liderado por John Lewis Gaddis. Em Yale o Programa *Brady-Johnson* sobre grande estratégia, liderado em seu início por Paul Kennedy. Já em Duke o *University Program in American Grand Strategy*, coordenado por Peter Feaver.

para financiar a guerra, mobilizar a sociedade civil e a construção do consenso político em apoio à guerra (BRANDS, 2014).

Durante a Segunda Guerra Mundial o conceito se tornou ainda mais abrangente, culminando em um arranjo de aspectos diplomáticos, econômicos e políticos para o sucesso a guerra. Alguns autores, como Edward Mead Earle, a Grande Estratégia vigorava tanto em tempos de guerra quanto em tempos de paz. Em contrapartida, outros autores, como Lidell Hart, limitavam o conceito a tempos de guerra, ressaltando, porém, o fato de que a eficácia da alocação de recursos bélicos e possuir como finalidade a paz, serem variáveis importantes na composição do conceito de Grande Estratégia. De acordo com Brands (2014, p.3):

> "O propósito essencial da grande estratégia era alcançar o equilíbrio entre meios [guerra] e fins [paz]: combinando o primeiro para alcançar o segundo, mas também ajustando o último de modo a não sobrecarregar o primeiro." (BRANDS, 2014, p.3, Upud, HART, tradução livre[2]).

Nos dias de hoje há autores que seguem correntes mais abrangentes no que diz respeito ao conceito de Grande Estratégia, outros mais restritas, contudo a maioria dos conceitos engloba algum aspecto da teoria de Lidell Hart (BRANDS, 2014).

No presente artigo utilizaremos o conceito de Brands (2014) de Grande Estratégia. Para o autor, a definição se dá pelo conjunto conceitual e intelectual que auxilia as nações a determinarem onde elas querem chegar e como fazê-lo, dando forma a política externa da mesma. A Grande Estratégia não é a política externa ou parte dela, ela é o aparato lógico que garante que os instrumentos da política externa sejam empregados de maneira eficaz e maximizando os interesses de uma nação.

3 A GRANDE ESTRATÉGIA E O BRASIL

Considerando a relevância do Brasil para o sistema de Estados, examinar como o país entende o conceito de Segurança e o cenário de segurança no qual o país opera é uma condição *sine qua non* [indispensável] para avaliar o posicionamento do Brasil como agente de segurança regional e global (DEGAUT, 2016). Será discutida a lógica da evolução da geopolítica e da doutrina militar do país, suas preferências de política externa, suas reivindicações por uma voz maior no cenário internacional e sua busca por grandeza. Para tratar da grande estratégia brasileira, primeiro é preciso analisar o que leva o país a tomar certas decisões estratégicas, seu padrão regular de comportamento e então, a partir das conclusões, gerar uma generalização de sua cultura estratégica.

Levando em conta que a cultura estratégica não é uma mera consequência do pensamento militar, mas sim a síntese de aspectos como meios econômicos, diplomáticos e militares de atingir os objetivos do Estado (HOWLETT, 2005), Degaut (2016) chega à conclusão que é ela que estabelece os objetivos a serem perseguidos pela política externa do Estado. As Forças Navais do Comando Sul dos Estados Unidos (USNAVSO) chegaram a uma conclusão próxima:

> "[A] combinação de influências e experiências internas e externas [...] que moldam e influenciam o modo como um país entende sua relação com o resto

[2] The essential purpose of grand strategy was to achieve equilibrium between means and ends: combining the former to achieve the latter, but also adjusting the latter so as to not to overtax the former (BRANDS, 2014, p.3, apud, HART).

> do mundo e como um Estado se comportará na comunidade internacional." (BITENCOURT; 2009, p. 1, tradução nossa[3])

Assim, a grande estratégia brasileira fornece o meio em que os pensamentos estratégicos, as preocupações de política externa e segurança são debatidos, os planos são formulados e as decisões são tomadas. Historicamente, o Brasil alternadamente adotou, conforme a conjuntura apontava e a leitura do cenário demandava, posturas mais pragmáticas ou mais ideológicas para melhorar sua posição no sistema internacional.

O Brasil buscou majoritariamente o status de grande potência através de uma visão de si mesmo como uma nação pacífica e destinada à grandeza. Tal busca fez com que o país, em partes, negligenciasse suas capacidades e necessidades militares, ao ponto de sua capacidade de defesa ser tão limitada que impede a política externa brasileira adote iniciativas diplomáticas ousadas (JOBIM, 2011).

Isso acontece porque a preferência por soluções negociadas compostas por estratégias baseadas em aspectos não materiais de poder, fazem parte da construção histórica da tradição das diretrizes da política externa brasileira, evidenciados por exemplo no Principismo, Multilateralismo ou Solução Pacífica de Controvérsias. Tal estratégia teve início com o comportamento inclusivo e não-conflituoso do Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores no início do século XX. O grande desafio foi conciliar o desejo de tornar o país uma hegemonia regional e a necessidade de evitar uma guerra com seu vizinho, a Argentina – cujo objetivo era o mesmo – antes que o Brasil tivesse as *capabilities* necessárias para travá-la (ALSINA JR, 2014). Rio Branco apostou na própria capacidade de "acalmar" seu rival pelo tempo que precisava e optou por fazê-lo sem a ajuda de países terceiros, nas palavras de McCann:

> "[N]o auge do imperialismo internacional, [o Barão do Rio Branco] foi fundamental na negociação de limites sobre os quais as grandes potências não deveriam se intrometer." (MCCANN 1998, p.64, tradução nossa[4]).

Desde então, o país tem se auto-conferido tamanha importância que, ao mesmo tempo, se identifica como um país do Norte e se proclama "campeão" do Sul. Apesar de ter começado como um comportamento pontual, a efetividade de Rio Branco em evitar guerras com o país vizinho e conseguir despertar a imagem do país como potência regional através do uso do *soft power*, fez com que política externa brasileira ficasse marcada por essa tradição. Assim, esta estratégia tem sido adotada desde então para auxiliar o posicionamento brasileiro nos fóruns de discussão do cenário internacional, não somente no regional. Entretanto é crucial frisar que, o *soft power* por si só, não é suficiente para alcançar todos os objetivos: nenhum país conseguiu adquirir status de potência global sem um poder militar sólido para complementar sua diplomacia (DEGAUT, 2016, p. 261).

Os documentos oficiais de Defesa - a Primeira Política Nacional de Defesa do Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa Brasileira e o Livro Branco de Defesa - fornecem informações para entender como tomadores de decisões e militares brasileiros enxergam o mundo, como conceituam ameaças, quais são suas preferências políticas, como definem e praticam a Segurança e qual é o posicionamento do Brasil como ator global de Segurança (DEGAUT, 2016).

---

[3] "[T]he combination of internal and external influences and experiences [...] that shape and influence the way a country understands its relationship to the rest of the world, and how a state will behave in the International Community" (BITENCOURT, VAZ, 2009, p. 1)

[4] "[I]n the heyday of international imperialism, he was instrumental in negotiating limits over which the great powers were not to intrude" (MCCANN, 1998, p.64)

Essa realidade demonstra, através da abordagem evidenciada nos documentos oficiais transparecidos aos atores do sistema de Estados, que o país está tudo, menos satisfeito com a atual ordem global.

Apesar de constar em tais documentos que a pretensão do Brasil é "subir ao primeiro estágio do mundo, nem promovendo hegemonia nem dominação" (BRASIL, 2008, p.8), suas iniciativas para reformar as Organizações Internacionais, na verdade, não buscam democratizá-las ou conferi-las mais legitimidade, mas sim "criar uma oligarquia expandida" (STUENKEL, 2010, p.53). Enquanto isso não acontece, o país tenta assumir a liderança na construção de alianças políticas e econômicas para maximizar e disseminar sua influência, através de iniciativas como sua participação na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou forte atuação na ESUDE - CDS - Escola Sul Americana de Defesa.

A violência de caráter não militar é prevalente não só no Brasil, mas no contexto sul-americano como um todo, tendo em vista os múltiplos históricos de golpes militares, conflitos intra-estatais, a alta incidência de criminalidade e não no que diz respeito a guerras regionais. Como países sul-americanos não temem agressões de seus vizinhos, o interesse em desenvolver capacidades militares extensivas é reduzido (VILLA; WEIFFEN, 2014, p. 138-162).

Ao não demonstrar comportamento agressivo para com seus vizinhos e ao enfatizar o desenvolvimento social e econômico, o país contribui para baixos níveis de conflitos interestatais no hemisfério, porém isso faz com que sua principal ameaça internacional seja a própria incapacidade de assumir a liderança regional (STUENKEL, 2010, p. 105). Para mudar esse cenário o Brasil precisaria usar seu peso diplomático, militar e econômico para desenvolver estratégias que favoreçam a cooperação regional, deixando de lado sua falta de apetite político (DEGAUT, 2016, p. 268-269), afinal, à medida que os países em ascensão se aproximam do status de player global, o objetivo brasileiro, suas preferências estratégicas podem levar a efeitos de mudança de jogo no cenário internacional, conferindo-os mais responsabilidades tanto econômicas como também políticas e militares.

4 A GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

4.1 Ascensão

Entre o final dos anos 1990 até 2010, que abrangeu o governo de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, o Brasil foi reconhecido pela ascensão de sua política externa através de maior engajamento no cenário internacional pela renovação de suas credenciais ao ser protagonista nas discussões dos fóruns internacionais em matéria de meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear (MUNOZ, 2016). Tais medidas, possibilitaram a obtenção do status de potência emergente e fortalecimento do papel do país como uma hegemonia no que tange o regionalismo sul-americano.

A baixa capacidade de recursos de *hardpower* do Brasil implicou em uma política externa baseada no principismo orientado pelo institucionalismo internacional, a fim de ampliar seu suporte na comunidade internacional.

A conjuntura Pós-Guerra Fria modificou as estruturas e forças de poder até então estabelecidas no sistema. Implicando em percepções e iniciativas governamentais brasileiras que anteciparam e convergiram para aspectos e novas demandas do sistema de Estados. O Brasil então, possuía um diferencial no pleito de suas demandas no cenário

pelo seu forte engajamento em instituições internacionais. De acordo com Letícia Pinheiro:

> "(...) buscou-se reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais já que, por se autodefinir como país intermediário com recursos limitados de poder, supunha-se que a adesão às normas de regulação internacional lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia" (PINHEIRO, 2004, p. 62).

A adesão às normas internacionais se deu através do aumento da relevância no sistema de Estados de valores como Direitos Humanos, inclusão das mulheres e minorias, e defesa do meio ambiente (LAMPREIA, 2013). O contexto da época demandava, portanto, ações brasileiras que seguissem as premissas das agendas internacionais.

O Brasil, por sua vez, se valeu de uma leitura apropriada dessa conjuntura e se tornou um player participativo no cenário internacional, além de estabelecer como prioridade o alinhamento não-polarizado através de uma diplomacia seletiva, onde o mesmo visava fortalecer seu papel no sistema de Estados mediante a fortificação das relações com Estados que o beneficiassem. Tal perspectiva foi concretizada com o fim da Guerra Fria e sua consequente abertura do sistema, fomentando então oportunidades bem aproveitadas pelo Brasil no que diz respeito à sua reinserção no panorama internacional.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a adesão a acordos internacionais e pactos de desarmamento, assim como uma postura responsável frente ao Direito Internacional, reforçou o papel pacifista do Brasil no que tange ao engajamento do país no sistema de Estados (NETO, 2015, p. 34), há uma maior preocupação do Brasil em voltar sua agenda para grandes temas globais. Os princípios que nortearam a política externa do governo de FHC eram o pacifismo, respeito a não-intervenção e autodeterminação dos povos, pragmatismo e grande presença de diplomacia presidencial (LANDIM, 2014).

Iniciativas como a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, a criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o papel fundamental do Brasil na solução do conflito Peru - Equador ou Guerra do Alto Cenepa, em 1995, explicitam o engajamento do Brasil na tentativa de se afirmar hegemonia regional durante o governo FHC.

A legitimidade das ações do Conselho de Segurança das Nações Unidas forneceu respaldo suficiente para o Brasil basear-se nas mesmas. Entretanto houve negligência, principalmente no primeiro mandato de FHC, para com a questão da segurança e defesa, sendo essa temática sequer mencionada na mensagem ao Congresso Nacional, marco do mandato (LANDIM, 2014). De acordo com Cervo (2008):

> "As Forças Armadas também foram subordinadas a estratégia de relações exteriores do Itamaraty: país pacifista, cooperativo, particularmente com os vizinhos, e defensor de soluções multilaterais para todos os temas globais. E a política de segurança deveria atender ao processo de integração o regional (CERVO, 2008, p.145)"

A diplomacia à época visava a consolidação do *soft power* brasileiro, se valendo da iniciativa histórica de Rio Branco adequada aos moldes e demandas atuais, por meio da ênfase na diretriz do desenvolvimentismo e em assuntos sociais e econômicos em detrimento do fortalecimento do poderio militar (NETO, 2015, p. 35) na busca pelo desenvolvimento e posicionamento internacional do Brasil.

Contudo, foi durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso que o país retomou a proposta de Segurança e defesa no que tange a possessão de recursos próprios, lançando inclusive o documento de Política de Defesa Nacional (PDN), que de acordo com NETO:

> "(...) estabelece uma política de defesa dissuasória, defensiva, descartando a guerra de conquista e põe em realce o papel da diplomacia para a solução de conflitos, com a ressalva de que se deve instituir uma capacidade militar suficiente para gerar efeitos dissuasórios contra possíveis agressões externas" (NETO, 2015, p.36).

A primeira iniciativa do segundo governo FHC que sinalizava a criação de uma Política de Defesa foi a criação do CREDEN, Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (LANDIM, 2014). Alsina Junior destaca "uma consciência da importância de utilização o da política de defesa como meio de alavancar a capacidade de projeção de poder do país. (...) É inegável que a consolidação da democracia no subcontinente e a nova configuração do sistema internacional condicionavam a redação de uma Política de Defesa Nacional" (ALSINA JUNIOR, 2009, p. 69). Em 1999 houve a criação do Ministério da Defesa, reafirma a importância da temática.

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições para presidente de república em 2002, a política externa brasileira passou a enfatizar o protagonismo do país no sistema de Estados, a manutenção do seu papel de hegemonia regional, a ainda sem liderança, na América do Sul e o fortalecimento dos laços entre os países do Sul, especialmente na América Latina e na África. Este governo concretizou em políticas públicas as políticas de defesa e segurança, aumentando os recursos do país destinados à essa área, fomentando, inclusive, a quantidade de armamentos militares.

O governo Lula trouxe consigo um importante conceito, sendo este o Princípio da Não-indiferença. Tal fundamento tem como premissa a tomada de ação, por parte dos Estados, para impedir situações que infrinjam, principalmente, os Direitos Humanos e a manutenção da Paz. Existe, porém, um entrave tendo em vista que a política externa brasileira e seu posicionamento no sistema indicam comportamentos não violentos em relação a outros Estados. Em contrapartida, em determinadas situações é demandada uma ação responsável direta a fim de promover o direito internacional, como por exemplo as missões de paz das Nações Unidas em que o Brasil foi protagonista.

Ao analisar de maneira pragmática o novo princípio adotado por Lula, é possível correlacioná-lo com a preocupação do Brasil frente à desafios em sua região. Sendo assim, ao adotar o Princípio da Não-indiferença, o Brasil busca meios de estabilizar seu entorno regional. Há também um grande e eficiente usa da diplomacia presidencial.

Tais medidas deram respaldo e prestígio para executar seus objetivos, especialmente a busca pela obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU a fim de proporcionar representatividade aos mais variados Estados-membros da ONU. Verenhitach (2008, p.45) afirma que:

> "Sua [Brasil] política externa recente tem expandido e, ao mesmo tempo, diversificado suas parcerias, aproximando-o dos países em desenvolvimento, além de manter e aprofundar o vínculo com os países desenvolvidos. O Brasil tem fronteiras com 11 dos 14 países sul-americanos, e representa, em termos absolutos, a economia proeminente da região. É nesse contexto, de liderança regional e de empenho em fortalecer o multilateralismo, que o país pleiteia um assento como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas" (Verenhitach, 2008, p.45).

A integração do Brasil como líder da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi um dos meios de concretizar a política externa do país, principalmente no que tange à ênfase da defesa da paz, erradicação da fome e, por consequência, da proteção dos Direitos Humanos. O papel do país nessa missão foi liderar ações de implementação de projetos sociais, cooperação técnica para a infraestrutura local, assim como o desenvolvimento da estabilidade das instituições do Haiti a fim de gerar bem-estar local à população haitiana, no seu governo houve também um revigoramento do Mercosul, tendo em vista que o bloco é um instrumento crucial de integração (LANDIM, 2014).

A assinatura do tratado do Tratado Constitutivo da UNASUL também foi um grande marco do governo de Lula e teve como objetivo estratégico tornar o conjunto de países que abrangiam a o bloco uma potência mundial, não somente econômica, mas também política e com pretensões militares (LANDIM, 2014).

Com relação a segurança e defesa, Lula deu prosseguimento às mudanças começadas por FHC, concedendo, por exemplo, maior autonomia ao Ministro da Defesa ou com a instituição do Conselho de Defesa Sul Americano em 2008 (LANDIM, 2014, p.89).

A ascensão brasileira no cenário internacional seu deu, portanto, através do engajamento do país em premissas que visavam a integração de um sistema pós-Guerra Fria onde as instituições se fortaleceram e transbordaram sobre a grande estratégia da política externa do Brasil principalmente no que tange ao uso intensivo de seu *soft power*. O país seguia, em um primeiro momento, as proposições de um Conselho de Segurança mais coeso. Já em um segundo momento, a política externa buscava enfatizar o papel de destaque no Brasil no que tange à liderança para enfrentar desafios regionais e de segurança, fundamentada em um pragmatismo a fim de pleitear um assento permanente no Conselho.

Contudo, as políticas adotadas anteriormente foram freadas no governo Dilma, ocasionando um *gap* na política externa brasileira, caracterizando-se pelo predomínio de ações passivas e reativas que claramente minimizaram o espaço brasileiro no Cenário Internacional. A partir do fim do governo Lula, em 2011, e advento do governo Dilma, há o início do declínio da política externa brasileira engajada e voltada para expansão do poder regional brasileiro. O próximo tópico aprofundará tal temática.

4.2 Declínio

O início do século XXI foi marcado por uma forte inserção do Brasil no âmbito da política global. O governo liderado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva investiu em grande legitimidade na política interna, bem como ideais definidos que consagraram boa parte de suas pretensões, no que diz respeito às relações multilaterais e bilaterais com outros países. Isso se deu graças ao seu protagonismo em termos dos movimentos de direitos humanos, ambientais e das políticas de combate à fome. Contudo, após o fim de seu mandato, sua sucessora não dispôs do mesmo sucesso ao implementar políticas que atendessem as pretensões nacionais de projeção externa.

Ainda que do mesmo partido do antigo presidente, Dilma Rousseff não conseguiu legitimar suas propostas para as políticas internas, tal qual seu antecessor. Um dos exemplos que ilustram esse fato são as práticas adotadas para o comércio externo brasileiro. O governo tentou potencializar a presença de empresas brasileiras no exterior, como feito anteriormente por Lula, por meio de incentivos concedidos por bancos públicos. Contudo, os créditos concedidos não foram acompanhados de políticas de incentivo à inovação, ou mesmo de investimento em infraestrutura, que pudessem, de

alguma forma, estimular a competitividade do empreendedor brasileiro; pelo contrário, a presidente chegou inclusive a propor a bitributação de receitas obtidas em solo estrangeiro, o que foi mal recebido pela iniciativa privada.

Em se tratando de políticas de defesa, ao longo do governo Dilma, o Brasil se mantém atrasado se comparado aos demais países desenvolvidos e em desenvolvimento. O icônico episódio de espionagem norte-americana é um marco que demonstra a fragilidade brasileira em defesa cibernética, área de relevante importância estratégica tanto para defesa interna quanto externa. Ademais, segundo Cervo e Lassa (2014), um balanço elaborado em janeiro do referido ano, ilustra ainda mais a descoordenação das ações de defesa brasileira, que mantém uma relação de conexão e cooperação externa, que por sua vez, tornou o Brasil dependente de terceiros em caso de real conflito armado. Assim como o setor privado, o setor de defesa nacional também sofre com problemas de infraestrutura. Na tentativa de sanar parte desse déficit o governo investiu na compra de caças *Gripen* da Suécia, com transferência de tecnologia, o que de certa forma aumenta a autonomia aeroespacial brasileira bem como seu. Apesar do investimento e dispêndios públicos voltados para a área de defesa, não houve de fato uma concretização ou aprimoramento de políticas da mesma, devido a ausência de uma grande estratégia bem estruturada.

A exemplo da compra de caças, o brasil nunca antes investiu tanto em sua política de defesa do ponto de vista quantitativo. Segundo o Ministério da Defesa, o Brasil investiu cerca de 70,8 bilhões de reais em sua política de defesa em 2013, frente a 44,8 bilhões em 2008. Contudo, a ausência de uma grande estratégia, citada anteriormente, culminou na falta da concretização do poderio externo brasileiro, que continua aquém dos demais países em desenvolvimento, bem como de sua própria política externa.

Sobre as políticas de segurança externa, o Brasil manteve seu discurso humanitário, posição que se alinhou à do BRICS[1], no conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas). Nessa perspectiva, passou a se contrapor às práticas ostensivas de missões chefiadas pela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). No modelo Brasileiro, os confrontos militares são substituídos pelo uso do *soft power* da diplomacia (BERTONHA 2013, in CERVO e LESSA, 2014), que por sua vez impede o uso de missões de paz para interesses escusos dos executores das medidas interventivas. (KENKEL, 2012, citado por CERVO e LESSA, 2014).

Em meio a seu segundo mandato, Dilma Rousseff foi afastada permanentemente do cargo de presidente da república no mês de agosto de 2016. A partir deste marco, o chefe de Estado passa a ser Michel Temer, levando a alterações na Política Externa Brasileira (PEB).

Ab initio [desde o início], é necessário fazer uma leitura da conjuntura externa para melhor avaliar parte das posições adotadas pelo país. Tendo em vista que Temer foi empossado por meio de um conturbado processo de impedimento legislativo de sua companheira de chapa, fazia-se necessária a criação de um conjunto de parcerias político-partidárias a fim de assegurar uma melhor governabilidade ao seu mandato. Assim sendo, a fim de garantir uma parceria com o PSDB (partido de relevante representatividade no congresso nacional), nomeou-se para a pasta do Ministério das Relações o ex-governador José Serra, um quadro de São Paulo com grande projeção nacional. Conforme Nunes e Rodriguez (2017) essa nomeação rompe com a práxis comumente adotada, que conduzia pessoas do quadro diplomático do Itamaraty ao cargo. Os autores avaliam que tal quebra de tradição pode resultar, por um lado, em maior autonomia do Ministério, mas por outro, pode colocá-lo no limbo das disputas político-partidárias. Outra consequência possível de se vislumbrar é tendência à oscilação da PEB a cada troca de governo.

Ao assumir o cargo, o ministro deixou claro suas intenções de alterar os rumos tomados nas gestões anteriores:

> "A nossa diplomacia (...) terá de, gradualmente, atualizar-se e inovar, e até mesmo ousar, promovendo uma grande reforma modernizadora nos objetivos, métodos e técnicas de trabalho". (Ministério das Relações Exteriores, 2016).

Na ocasião, o ministro também assinalou outro aspecto em que pretendia demonstrar um aspecto diferencial de sua gestão em relação às anteriores (do governo Dilma Roussef e Lula), qual seja, a alegada "desideologização" da PEB. Assim, como primeira das dez diretrizes na nova PEB, afirmou que:

> "A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido" (Ministério das Relações Exteriores, 2016).

Assim, a "Nova Política Externa Brasileira" anunciada pelo Ministro propunha alteração nas pautas até então adotadas, a fim de promover mais relações comerciais em detrimento das parcerias estratégicas já firmadas e do desenvolvimento das capacidades estatais. Houve, a partir daí, um "redirecionamento das relações internacionais do eixo Sul-Sul para o Norte-Sul, em um retorno à tradição americanista de nossa política externa" (2016, apud. NUNES e RODRIGUEZ, 2017). Deste modo, o Itamaraty passou a focar mais nas relações de comércio, primando preferencialmente pelos tratados de livre comércio e formação de novas parcerias bilaterais, algumas muito ambiciosas como a interligação entre pacífico e atlântico entre países do Mercosul (NUNES e RODRIGUEZ, 2017).

Outro exemplo dessa primazia pela atuação bilateral mais acentuada está no fortalecimento de relações comerciais com o México já iniciado na gestão anterior. A visita de José Serra ao país em 25 de julho resultou em um acordo de preferências de comerciais (Acordo de Complementação Econômica nº 53 - ACE 53) que dispôs de outras duas rodadas de negociações nos meses seguintes.

Os autores assinalam ainda que, no âmbito regional, o Brasil adotou um posicionamento mais severo frente à Venezuela visando sua exclusão do Mercosul. Esse posicionamento se tornou mais evidente após a nota lançada pelo Ministério das Relações Exteriores em junho de 2016, apontando para uma agravação da situação humanitária no país. Os Chanceleres da Argentina, Chile e Uruguai também lamentaram a situação venezuelana, sobretudo os ataques de Caracas. O desfecho desse posicionamento se deu com a suspensão da Venezuela do Mercosul em primeiro de dezembro de 2016.

A atuação extra regional brasileira também primou por relações comerciais. O Brasil atua fortemente na formação de tratados de livre comércio entre União Europeia e Mercosul e Aliança do Pacífico. Promovendo de 10 a 14 de outubro reuniões entre representantes dos dois blocos, o Brasil retomou negociações paralisadas desde 2012, contudo sem muito avanço prático.

O país também demonstrou seu interesse na reforma do Conselho de Segurança da ONU. Em uma reunião do G-4 juntamente com Alemanha, Índia e Japão, o ministro José Serra afirmou, em fala polêmica, que os avanços para a paz e segurança têm sido lentos, e que o Conselho de Segurança refletia a realidade do mundo tal qual era em 1945. Nunes e Rodriguez (2017) avaliam que

> "Houve uma retração do país quanto aos seus objetivos no sistema internacional, priorizando os acordos de livre comércio e a promoção das exportações em detrimento do projeto de desenvolvimento, das capacidades estatais e das parcerias estratégicas de grande envergadura, como a firmada com a França na gestão Lula" (NUNES E RODRIGUEZ, 2017, p. 32.).

Segundo eles, os principais marcos da nova PEB podem ser enumerados segundo a prioridade conferida ao acordo de Associação Mercosul-União Europeia e o isolamento diplomático da Venezuela. Além disso, promoveu a busca de acordos bilaterais, em detrimento de uma multilateral. As consequências nacionais e regionais desta política ainda não são claras. É necessária atenção aos seus desdobramentos e aos contextos políticos e econômicos nacionais, regional e mundial nos quais tais políticas estão inseridas para análises posteriores.

O Brasil também se posicionou de forma tal a se auto-suspender da UNASUL, sem tempo determinado para retorno. Deste modo o país perdeu a já estabelecida posição de condutor das políticas de defesa da américa do sul. Assim sendo, provocou um afastamento dos demais atores regionais, reforçando a primazia pelas políticas bilaterais e dificultando o protagonismo brasileiro em negociações de conflito venezuelano. Cabe observar que, em documento elaborado pelo ministério da defesa, ainda no ano 2017, as parcerias regionais eram listadas como grande oportunidade de transferência de tecnologia e formação de políticas de defesa conjuntas. Sobre a UNASUL:

> "[O]btém sucesso na implementação dessa agenda, mesmo durante o governo Rousseff, não sem dificuldades, especialmente ao conectar segurança regional com segurança internacional e tentar erguer a América do Sul como complexo de segurança. O êxito brasileiro está mais próximo do cinturão de segurança."(BATTAGLINO 2012;NASSER e MORAES 2014. In CERVO e LESSA, 2014).

> "O aumento da cooperação regional incrementará a confiança mútua e promoverá projetos conjuntos de defesa visando, dentre outros, ao desenvolvimento de estratégias comuns, de capacidades tecnológicas e industriais, de monitoramento territorial e ambiental, bem como de combate ao crime organizado transnacional" (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p.88.).

Em meio a este novo quadro, o governo nacional, planeja fazer um repasse de 100,8 Bilhões de reais para o Ministério da Defesa. Contudo, a aprovação do teto de gastos por parte do Congresso Nacional, bem como a baixa capacidade de inovação brasileira nos setores de informação e indústria bélica, podem comprometer o processo de modernização das forças armadas, corroborando para atual obsolescência e dependência brasileira para os padrões militares internacionalmente estabelecidos. Consonantemente, o Ministério da Defesa declarou:

> "O ritmo de desenvolvimento tecnológico brasileiro não será suficiente para eliminar a dependência externa em áreas de fundamental importância para a indústria de defesa, com impacto na capacidade das Forças Armadas para se contrapor a potências de médio porte, em eventuais conflitos" (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p.88).

A ausência de uma grande estratégia sólida e contínua tem culminado na perda de autonomia do exército brasileiro, da hegemonia do Brasil e das políticas multilaterais para com os demais países da América do Sul. Sob tal conjuntura o Brasil tem se submetido a uma posição inferior à dos demais países em desenvolvimento e se distanciado dos seus

propósitos estabelecidos. As quebras e desencontros das PEBs serão tratadas com mais detalhes no próximo tópico.

4.3 Desencontros

Partindo da análise sistêmica da trajetória da política externa brasileira é perceptível o esforço, a partir da década de 1990 para, não só o posicionamento, mas também o engajamento do país nas novas demandas do sistema regional e global de Estados.

A ascensão brasileira foi produzida pela combinação de engajamento nas questões de segurança global e regional, protagonismo em arranjos de integração e esforço de articulação no sul global. Ao longo do tempo, apesar das contradições de gastos e efetividade, houve um importante aumento do orçamento das forças armadas, em coerência com a publicação dos documentos de defesa do Estado. A Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996. A Política Nacional de Defesa (PND), em 2005. A Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, e o Livro Branco de Defesa nacional (LBDN), de 2012. Tais avanços ocorrem entre os governos FHC e Lula da Silva.

Em relação aos objetivos estratégicos e a doutrina operacional houve uma continuidade no que tange aos projetos de projeção de poder, defesa atlântica e ação geo-estratégica na América do Sul.

As capacidades para projeção de poder podem ser encontradas na criação de forças expedicionárias, no seio do exército brasileiro, construção de navios anfíbios e aerodromos, sob responsabilidade da Marinha, para uso em operações extrarregionais (Nunes, 2017).

As contradições ocorridas nos governos Dilma e no breve governo Temer sinalizam em direção contrária. Nos governos Dilma ficou patente o distanciamento do Planalto em relação ao Itamaraty. Mesmo com o crescente orçamento de defesa o desprestígio do Itamaraty culminou com agendas cruzadas, ampla desconfiança dos atores em relação a projeção de poder e crise generalizada, com forte pressão do setor bancário, finanças e ruralistas.

Já no breve Governo Temer a necessidade de estabelecer uma política externa diametralmente oposta a construída nos governos anteriores, tendo por corolário a diplomacia de Celso Amorim, tem minado os esforços anteriores, de um diálogo entre a defesa e a diplomacia. A reorientação, apesar do período exíguo, produziu a auto-suspensão sem tempo definido da UNASUL e de seu Conselho de Defesa; o retorno ao bilateralismo; a aversão ao regionalismo; a incapacidade de participar das negociações para o fim do conflito venezuelano e por fim o distanciamento do país dos demais atores globais, fruto de equívocos na condução da política e dos amplos problemas políticos gerados pela desconfortável condição do mandatário do Planalto.

A demanda por mais qualificada inserção comercial brasileira, sinalizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e pelo Itamaraty, teria por finalidade o aumento da riqueza e qualificação em um mundo de mudanças, mas, até o momento, não consolidou os acordos de comércio bilaterais ou a concretização da proposta do ex-chanceler Serra de promover um retorno natural a diplomacia com foco na geoeconomia, reaproximação aos Estados Unidos e fim da suposta diplomacia partidária ou ideológica.

O artefato ou produto mais tangível, até o momento, é a ampla limitação ao diálogo entre a política de defesa e política externa, fruto das modestas ambições e da inserção motivada pela expansão do comércio. Tal restrição, que possui como ápice a auto-suspensão da Unasul, posterga a discussão sobre a Grande Estratégia, diminui o

papel da diplomacia e das Forças Armadas na busca pelo crescimento político e protagonismo brasileiro na região e no mundo.

5 CONCLUSÃO

Observadas as considerações e tendo em vista o conceito de grande estratégia de Brands (2014), que dita que ela é o aparato lógico que garante que os instrumentos da política externa sejam empregados de maneira eficaz e para maximizar os interesses de uma nação, é possível ponderar a ausência de uma grande estratégia brasileira contínua. Destacamos não haver uma estratégia eficaz e bem consolidada que abranja aspectos políticos, econômicos e diplomáticos, assim como de defesa. A PEB implementada por Fernando Henrique Cardoso e Lula de Silva era ativa e engajada, visando uma maior participação nas Organizações Internacionais e maior visibilidade no cenário global. Já as PEBs de Dilma Russeff e Michel Temer apresentam rupturas com as anteriores, substituindo a multilateralidade pela bilateralidade e negligenciando o âmbito externo devido à instabilidade interna, culminando em desengajamento em temas regionais, adotando uma postura anti-regionalista, exemplificada pela saída da UNASUL.

A postura brasileira, sobretudo nos últimos dois governos, contribui para um comprometimento do status de hegemonia regional, bem como, o de disseminador de *soft power* no cenário internacional. A suposta grande estratégia brasileira, portanto, não tem dado a devida importância e investimento a política de defesa e suas agendas.

Para a mudança desse cenário e alinhamento dos objetivos do país, aumentar a projeção de poder no sistema de Estados e aumentar sua hegemonia regional, é crucial o desenvolvimento de uma grande estratégia que contemple agendas políticas, diplomáticas, econômicas e principalmente de defesa, ou seja, *soft power* e *hard power* respectivamente, como também uma linearidade e continuidade ao longo dos governos subsequentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG, 2016.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Rev. bras. polít. int., Dez 2009.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **Política Externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2009.

ALSINA JR, João Paulo. **Rio Branco, Grand Strategy and Naval Power**. Brasília: Rev. Brasileira de Política Internacional, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200009. Acesso em: 30/04/2018.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. **Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: .<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198653/000847487.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BERTONHA, João Fábio. A estratégia nacional de defesa do Brasil e dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 56, n. 2, p. 112-130, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a07.pdf >. Acesso em: 11 mai. 2018.

BITENCOURT, Luis; VAZ, Alcides Costa. Brazilian strategic culture. **Miami: Latin America and Carribean Center**, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 30/04/2018.

BRANDS, Hal. **What good is grand strategy?**. Nova York: Cornell University Press, 2014.

CERVO, Amado Luiz; LESSA Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf >. Acesso em: 11/05/2018.

DEGAUT, Marcos. **Brazil's Military Modernization: Is a New Strategic Culture Emerging?** Florida: Political Science Department, 2017. Disponível em: http://risingpowersproject.com/wp-content/uploads/2017/02/vol2.1-Marcos-Degaut.pdf. Acesso em: 11/05/18

HOWLETT, Darryl. **Strategic culture: Reviewing recent literature**. California: Strategic Insights, 2005.

JOBIM, Nelson. **Brazil and the world - Opportunities, ambitions and choices**. Transcript of a speech delivered at a Chatham House conference. Londres: 2011. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/Transcript%20Brazil%20and%20the%20World%20%20Opportunities%2C%20Ambitions%20and%20Choices.pdf. Acesso em: 30/04/2018.

KENKEL, Kai Michael. O dilema interno da soberania: A evolução das normas de intervenção. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de(Orgs). **O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/web_operaes_de_paz_em_um_mundo_globalizado.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Política externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: **O CEBRI e as relações internacionais no Brasil**. PAZ, Antonio (Org.). São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2013.

MCCANN, F. D. **Brazil: A Country Study**.Washington, D.C. Ed. Federal Research Division: Library of Congress, 1998.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Cenários de Defesa 2020-2039**, 2017. Disponível em:http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xiv_cadn/cenarios_de_defesa_2039.pdf

MINISTÉRIO DA DEFESA. Orçamento e finanças. 2018. In. **defesa.gov.br**. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/orcamento. Acesso em 12/05/2018

MUÑOZ, Luciano da Rosa. **A Renovação de Credenciais no Brasil: Indicações para uma Análise à Luz da Governamentalidade**. MONÇÕES, vol. 6, n. 10, jul./dez. 2016. Disponível em: . <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/6065/3245>. Acesso em: 30 abr. 2018.

NETO, Jovino Pereira da Fonseca. **A MINUSTAH como um ponto de inflexão da política externa brasileira na área de segurança internacional**. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, jul. 2015. Disponível em: . <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/29693/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_JOVINO_MRI.pdf >. Acesso em: 01 maio. 2018.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gonzalez. **A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica**. Boletim de Conjuntura Nerint, Porto Alegre, v.1, n. 4, p. 1-91, jan. 2017. Disponível em < https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

REZENDE, Lucas Pereira. **O Dissenso de Washington e a política externa de Temer e Serra**. Carta Capital, 08 set. 2016. Disponível em: . <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-dissenso-de-washington-e-a-politica-externa-de-temer-e-serra>. Acesso em: 30 abr. 2018.

STUENKEL, Oliver. **Strategic international threats surrounding Brazil**. São Paulo: KAS International Reports, 2010. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_20670-544-2-30.pdf?1009301. Acesso em: 30/04/2018.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A MINUSTAH e a Política Externa Brasileira: Motivações e Consequências**. Universidade Federal de Santa Maria: Centro de Ciências Sociais e Humanas. Santa Maria, jul. 2010. Disponível em: .<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198653/000847487.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 abr. 2018.

VILLA, Rafael Duarte. **Brazilian Hybrid Security in South America**. Brasília: Revista Brasil Política Internacional. vol 60, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200201#B67 Acesso em: 30/04/2018.